

CA1
XC 3
-1988
B12

GOVT



3 1761 11971961 5



3




Canadian Broadcasting Corporation
Société Radio-Canada

CA1
XC3
- 1988
B12

CBC Brief to the Legislative Committee on Bill C-136

August 25, 1988





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119719615>

Brief to the Legislative Committee Studying Bill C-136

The Canadian Broadcasting Corporation is pleased to be able to participate in the process of examining Bill C-136. We welcome the tabling of the Bill, and the accompanying enunciation of the Government's Broadcasting Policy. Clearly, this represents an important moment in the development of broadcasting in Canada. The CBC has had occasion to thank the Minister and her officials for giving us the opportunity to make suggestions during the preparation of the Bill. We would like to do it now publicly.

In our view, these documents contain many good elements to help broadcasting, one of our most important cultural media, to adjust to modern conditions.

We are, of course, pleased to note the reaffirmation of the CBC's role as the centerpiece of the Canadian broadcasting system.

But we think it reasonable to approach the Bill as a work in progress. The very existence of this Committee and the work it has undertaken demonstrates this. The Bill will lead to the creation of an instrument that will have a profound effect on Canada's cultural life for a number of years. As such, we believe it is critical that the instrument be forged with the utmost care and foresight. We welcome the chance to contribute to that effort.

In the past few years, the Corporation has produced many important policy documents. It has also appeared on a number of occasions before the Standing Committee on Communications and Culture. While we appreciate the fact that many of the suggestions we made have been taken into account, there remain, in the view of the Board of Directors, some very important points in the Bill which are of concern to the CBC.

This brief concentrates on those aspects of the Bill that in our view could be more finely wrought, or indeed that may not in the longer term yield the results their drafters have envisioned.

The views expressed in this brief generally reflect the opinions of the Board of Directors of the Corporation. The rapidity of the process however has not allowed the Board to discuss every matter with all the time and care required. The Corporation will be pleased to indicate to the Committee those comments or opinions that do not represent a formal view of the Board. Most formal positions are the results of Board deliberations.

Opinions or comments are grouped under the following major headings:

I. The Mandate of the CBC.

1. Enlightenment
2. Radio
3. Public Service and Advertising Revenue
4. Alternative Television Services
5. Official Languages
6. Priority Carriage of Public Broadcasters

II. Freedom of Expression.

III. The Independence of the CBC.

IV. The Structure of CBC Senior Management.

V. The Powers of the CRTC.

VI. Financial Administration of the CBC.

A separate document on the creation of the positions of Chairman and President of the Corporation is also being presented to the Committee. While this document is being submitted by the President personally, the basic position taken is consistent with that of the Board, as presented in this brief.

I. The Mandate of the CBC

1. Enlightenment

An issue that particularly concerns the CBC in the new Bill is the perceived reduction in the role and responsibilities of the Corporation.

This concern centres around the word -- "enlightenment" -- a word that seems to have been omitted in the mandate given to the national public broadcaster. According to the exact wording of the Bill, the CBC should provide radio and television services incorporating a wide range of "information and entertainment" programming. Section 3(i)(m).

We realize that earlier in the Bill in Section 3(1)(g)(i) the whole Canadian broadcasting system is enjoined to "provide a balance of information enlightenment and entertainment."

As only information and entertainment are assigned to the CBC, it is possible to assume that enlightenment is the exclusive responsibility of the newly-described "alternative television services." According to Section (3)(1)(i) the full range of programming is the responsibility of the Canadian broadcasting system as a whole. Therefore it is not unreasonable to assume that this very important section in the range of services, is not part of the CBC's role. When this is coupled with the idea of a "more focussed role" for the CBC and references to "mass audiences" there is real cause for concern.

We hope that the word may now be re-introduced. We believe that this matter goes to the heart of the CBC's role as the national public broadcaster. It relates to many aspects of policy, including balance in CBC programming, the equilibrium between public funds and advertising revenue in the financing of the CBC, the proportion of commercial interruptions in the CBC schedule, and the size of audiences that the CBC is expected to reach.

We will deal briefly with all of these points. They are of the utmost importance, even if the word "enlightenment" is re-introduced.

In the words of our 1985 document "Let's Do It", the CBC should provide a television service that is "sharply, identifiably different from the values of American commercial television". It is essential that this "identifiably different programming" should not be shifted elsewhere, for instance, to the alternative television service.

It's true that the CBC television networks - English and French - must be concerned with mainstream audiences because the CBC's mandate is to reach all Canadians, not only those with minority interests.

In Television the CBC goal has been to achieve a large total audience for its overall service. But it has never followed the example of the American commercial networks and aimed at a "mass audience" for every program.

The long success of CBC Television has been its ability to serve general and specialized audience in the same schedule. The occasional Shakespeare play from Stratford, and a unique TV portrait of Degas by Harry Rasky, share the national channel with Danger Bay, the Journal and the Stanley Cup.

On the French network the wide appeal of teleromans like "Temps d'une Paix" has drawn impressively large audiences from all sections of the public. But at the same time many series aimed at smaller specialized audiences such as have won critical acclaim and a loyal following - "La Semaine Verte", "Rencontre" and "Second Regard". Cyrano de Bergerac was not aiming at the same size of audience as Des dames de coeur.

2. Radio

The matter of audience strategy and balance in programming is also very crucial in the case of CBC Radio. In the discussion concerning the new Bill and the new policy, and in references to mainstream programming and large audiences, phrases like "mass appeal" and "mass audiences" have been frequently used. We have expressed the view that these are dangerous phrases, which should only be used with great care, and preferably not at all, in the case of CBC policy.

As the Committee will know the CBC decided in 1974 that its Radio services would be non-commercial. The present Board of the CBC maintains this position. Since 1974, this has also been a CRTC condition of all CBC radio licenses.

Not only are both CBC Radio and CBC Stereo non-commercial, but they are carefully crafted to reach a wide variety of constituencies. Listeners can tune in to general programs such as "Présent" or "The World At Six", "Morningside" or "Il fait toujours beau quelque part" or to more specialized programs like "Arts National" or "Présent de l'art", and to programs which include radio drama, jazz and the world of ideas.

Since no alternative radio services are proposed in the new Bill, we assume that the CBC's wide-ranging activities in sound broadcasting have been clearly recognized. These are radio services that, among other things, reflect Canada's regions and multi-cultural nature - cater to tastes and interests not adequately provided for by the programming for mass audiences - services that, in a nutshell, inform, entertain and enlighten.

It certainly would not be the policy proposed by the CBC to discontinue to provide the wide range of programming now offered in both radio and television.

Our English services will continue to be enriched by the presence of "Man Alive" and "The Nature of Things", by "Ideas" and "Quirks and Quarks". Our French Services will continue to produce "Les Beaux Dimanches", "Science Réalité" and "Magazine économique". These are programs aimed at special constituencies which nonetheless reach audiences measured in the hundreds of thousands.

3. Public Service and Advertising Revenue

There is another very important aspect to this question, one about which the Board of the Corporation has expressed concern. There is an obvious connection between a policy of pursuing large or "mass audiences", and the need for commercial revenue. Indeed, the Policy paper says, on page 23:

"To capture an audience share consistent with the size of its Parliamentary appropriation and to be able to generate sufficient commercial revenues, the CBC needs to reach large audiences, particularly in the evening prime time."

This statement, by itself, is understandable. But it could become very dangerous, depending on the interpretation given to it in a particular context.

In recent years the CBC has been strongly encouraged by the government to seek larger commercial revenues in order to reduce the need for public funding. The management of the Corporation has indeed increased its commercial revenue considerably. In 1978 commercial revenue represented 18% of CBC's operating income. Last year, it represented 26%.

The larger income from advertising has enabled the Corporation to soften the impact of budget reductions. The CBC is proud of this achievement and of the remarkable performance of its sales staff. However, both management and Board are worried about this

tendency for a number of reasons. In most of their programs, CBC television networks -- English and French -- carry as many commercials as private stations and networks. One implication of maximum commercial success is that some programs have to be aired mainly for commercial reasons. This affects the quality and distinctiveness of the program schedule and it also means that creative risks have to be minimized or eliminated. This is not compatible with a public service mandate.

This kind of mass audience commercial policy is particularly harmful to the French Television Network of the CBC. Since the French advertising market is much smaller than the English market, the potential for commercial revenue on the French side is much smaller -- less than half the potential on the English side. Public funding therefore cannot be replaced by advertising revenue as effectively on the French as on the English side.

Since commercial revenues are smaller in French television, it has to rely more on public support. The CBC has recognized this over the years in budget allocations. However, if the relative level of public funding decreases and the CBC is expected to compensate by earning more advertising revenue, such a policy will have an even greater impact on CBC French television. And, in consequence, on the whole CBC.

4. Alternative Television Services

The Board of the Corporation is not expressing any opposition to this proposal. However, both CBC policy statements and CBC television programming -- in English and in French -- indicate clearly that the CBC feels strongly that it must do a fair amount of "alternative" programming. The CBC brief to the Caplan-Sauvageau Task Force indicated that the CBC wants to do more. "Let's Do It" envisioned "once a month, at least, a performance from one of Canada's performing arts companies." The reason why the CBC is not now doing more is not because this is not good CBC programming, but because such programs are costly and are not conducive to high commercial revenues. In other words it is because the CBC cannot afford to adequately implement this very important aspect of its mandate.

We have expressed the opinion therefore that the Government and Parliament should ensure first of all that the CBC is adequately funded to fulfill its "enlightenment" and cultural mandate. Only when that is done should we go on to the funding of an alternative network.

We think this is a matter of concern, for three reasons:

- a) CBC transmitters reach 98% of the total population. An alternative network's potential audience on cable would only be two-thirds of that audience. Moreover, unless it were mandatory for all cable systems to offer it to all subscribers for a prescribed fee the audience would not reach anything like that.
- b) The CBC has an overall share of 20% of the English audience and 34% of the French audience per week. An alternative network operating on cable is not likely to have a share of much more than 1%. For instance, a performance program -- one that might be called serious or cultural -- will often get an audience of 500,000 to 1 million on the CBC English Network. Adrienne Clarkson's presentation of the Erik Bruhn ballet competition was watched by 690,000 viewers one Tuesday in June. This is because of the attention paid to the CBC as a whole. The same program on an alternative cable network is likely to attract fewer than 75,000.
- c) The CBC operates in English and French. It is not clear whether there would be a French alternative service.

5. Official Languages

Section 3(1)(n)(iii) now reads that the programming provided by the Canadian Broadcasting Corporation should:

"be in English and French, reflecting the different needs and circumstances of each official language community, including the particular needs and circumstances of English and French linguistic minorities".

The Board suggests that the objectives of the official languages policy might be better served if this Section read:

"be in English and French reflecting the different needs and circumstances of the audiences served including the needs and circumstances of audiences in minority situations".

This suggestion is not intended to reduce the importance of the English and French character of programming but to give a broader scope to the definition of the audiences served. Audiences are larger and more complex than groups who consider themselves to be homogeneous communities. One could argue that there are many "communities" that form part of the English or French audience. The Quebec government for instance has a Department called "Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration". The larger the definition of the potential audience the more need there is for the service provided.

6. Priority Carriage of Public Broadcasters

Section 3(1)(q) declares that "distribution undertakings" should "accord priority to the carriage of Canadian programming services". It does not say that a priority should be given to "programming of the national public broadcaster, and of other public broadcasting undertakings". This should be clearly stated for both radio and television. Furthermore, such a priority should also extend to joint ventures involving participation by any public broadcaster. The CBC agrees with the recommendations of the Standing Committee in its sixth report that the essential role of distribution undertakings is that of distributing Canadian radio and television services in English and in

French, both public and private, and that first priority should be given to public sector Canadian services including specialty services (recommendation 58). Since this is an essential role, it would seem appropriate that it should be defined in the Broadcasting Policy set out in Section 3.

Accordingly the Board recommends that Section 3(1)(q)(i) should be amended to read as follows: "accord priority to the carriage of Canadian programming services and in particular accord priority to the carriage of the radio* and television services of the Corporation and other public broadcasting undertakings".

* We include radio here.

II. Freedom of Expression

Section 3(c) of the present Act provides that "the right to freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned". This appears to have been replaced by much weaker language in Section 2(3) of the Bill which provides that "Nothing in this Act shall be construed as requiring any person to obtain the approval of the Commission for the broadcasting of any particular program". It should also be noted that by Section 45(4) the Corporation is granted freedom of expression and journalistic creative and programming independence -- a freedom and independence governed by generally applicable law.

The problem with the wording of the new Section 2(3) is that it would not preclude the possibility of the Commission, under pressure from various groups in society, from intruding, other than by means of generally applicable regulations, into program content.

It is recognized that broadcasters enjoy the fundamental rights and freedoms set out in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We are surprised that the Broadcasting Policy for Canada should not be clearer and forthright in recognizing these rights and freedoms. The Bill should reiterate clearly the right to freedom of expression.

We commend for the consideration of the Committee the provisions of Section 326 of the United States Communications Act which provides:

"Nothing in this Act shall be understood or construed to give the Commission the power of censorship over the radio communications or signals transmitted by any radio station, and no regulation or condition shall be promulgated or fixed by the Commission which shall interfere with the right of free speech by means of radio communication."

III. The Independence of the CBC

The Board of the Corporation is most pleased to note that the Bill contains several references to the independence of the CBC in the field of journalism, creativity and programming generally. (Sections 34(2), 45(4), 51(1) and 51(2)(a))

There is, however, a lingering concern about the fact that there is no reference to the independence to be enjoyed by the Corporation in the management of its affairs under the act. Management and operations simply cannot be disconnected from the production of programming that is itself to enjoy freedom of expression. We note this omission with some worry, in view of the arm's length tradition established over a period of many years, and the difficulty of separating management issues from programming matters. In June 1987, the Minister, in her reply to the Chairman of the Standing Committee on Communications and Culture indicated the government's intention to table legislation which would protect and enhance the arm's length relation between the government and the CBC, and the Corporation's journalistic and artistic freedoms.

More recently the Minister in answering questions from this Committee stated that the emphasis in the Bill was to ensure that there is no encroachment on the CBC's operations. Therefore this concern may be ill-founded. However, it would no doubt be better to be clear about this issue since the Act is likely to last a long time.

The traditional freedom to manage the Corporation -- in keeping with its mandate and without undue constraint -- is critical to the maintenance of the arm's length principle. Simply put, the process of producing and broadcasting programs and the management of that process are inextricably linked. If undue constraints are placed on management programming is unavoidably affected -- and can be affected in ways that serve neither Parliament nor the CBC's audiences.

For example, a management policy to increase commercial revenue has a definite effect on programming, by steering management towards the broadcasting of programs that will enhance revenue generation, possibly at the expense of Canadian content. Similarly, management decisions to increase or to decrease the ratio of independent to in-house productions or to modify the terms of collective agreements with performers or technical personnel, can have major impacts on programming. Hence independence in programming matters cannot really be achieved unless there is also independence of management.

That is not to say, of course, that there should not be clear accountability expected of the Corporation and the new Bill provides for a clear framework to ensure that this is maintained. However, Section 37 of the proposed legislation assigns responsibility for the management of the businesses, activities and other affairs of the Corporation to the Corporation's Board. In line with good management practices, and taking into account the foregoing points, we submit that the following section be included in the Bill:

"Except where expressly provided nothing in this Act shall be interpreted so as to limit the operational and management independence of the Corporation in the pursuit of its objects and in the exercise of its powers."

IV. The Structure of CBC Senior Management

1. The Board has given this matter serious consideration and is of the opinion that if there is to be a chairman and president instead of a president and an executive vice-president, as in the 1968 Act, then the chairman should be on a full-time basis and should be the chief executive officer. The Chairman, of course, would be principally responsible for policy and the affairs of the Board and the President would be generally responsible for operations. However, the Board should retain the responsibility to determine more specifically the senior structure of the Corporation and establish the precise responsibility of the chairman and the president.

While he would occupy the office on a full-time basis the chairman could possibly retain some flexibility for accepting directorships outside the Corporation, provided there were no conflict of interest.

The role of the Chairman must include the responsibility to ensure that policies are implemented and it is difficult to see how this can be achieved without serious difficulties if the proposed wording of the Bill is maintained.

2. As well as believing that the chairman should be CEO, the Board also feels that the Chairman should be appointed for a period of seven years rather than the five year term included in the bill. Reducing the term of the CEO of the Corporation from what it has always been would adversely affect the traditional arm's-length relationship between the Corporation and the Government. In practice, it would allow any government to change the top management of the CBC during its term of office. The seven-year term was intended to avoid this, in order to protect the

independence of the Corporation and better safeguard the arm's length principle. The Board feels the same way about the term of the CRTC Chairman. It is true that in most Crown corporations the chairmen or presidents have five-year mandates. But the President of the CBC, the Chairman of the CRTC and the Governor of the Bank of Canada have been significant exceptions to that rule because of the very sensitive nature of these institutions and the very sensitive nature of the positions involved.

3. The requirement (Section 40(1)) for Governor-in-Council approval for the removal of the President would place an undue restriction on the freedom of action of the Directors.
4. The salary of the President should be established by the Corporation and not be subject to Governor in Council approval. (Section 42(2))
5. Section 36 states that among those eligible for appointment as a CBC Director is a person who is engaged "in the production or distribution of program material suitable for use by a broadcasting undertaking", so long as he or she is not "principally engaged" in such an activity. The Board feels that before such a person is appointed as a CBC Director there should be consultation between the Chairman and the Minister. This suggestion is made in view of the serious potential for conflict of interest inherent in such an appointment.

6. The provision of Section 44 creating Standing Committees of the CBC Board, on English and French Language broadcasting, puts a serious limitation on the power of the CBC Board. The Corporation is called upon to serve the interests of all Canadians, "to reflect Canada and its regions" and "contribute to shared national consciousness and identity". In the opinion of the Board, it should be left to the Board of Directors to determine the most appropriate means of meeting these objectives - means that could, indeed, include the creation of Standing Committees, but only if this was the best way to deal with its difficult mandate.

The Board feels strongly that clear, unambiguous direction and leadership is essential to the independence of the CBC, to the achievement of its mandate and to its good management. Therefore, the Board should have clear, unfettered authority over all the staff including the President. Only the appointment of the Chairman and CEO should be made by Order-in-Council.

There should be no ambiguity as to where the authority lies; as to "who is the boss". Any ambiguity is likely to give rise to pressures, internal or external, which would be detrimental to the independence and the successful management of the CBC. Such clarity is also a condition of real accountability.

V. The Powers of the CRTC

1. Section 5(2)(f) requires that the regulation and supervision of the broadcasting system be "sensitive to the administrative burden that, as a consequence of such regulation and supervision, may be imposed on the operation of broadcasting undertakings".

The Corporation feels that the powers given to the CRTC in C-136 and the process prescribed for the implementation of these powers are not consistent with this objective and that they will undoubtedly impose considerably more constraints on the CBC and on all broadcasting. Moreover, some of these additional powers are contrary to the principles of natural justice.

2. Several provisions of the Bill appear to be in conflict with the CBC's long-standing immunity from CRTC sanction, this being previously reserved to Parliament. Section 23 states that the CRTC cannot revoke any of the Corporation's licenses but this restriction refers only to licenses referred to in "the schedule", a schedule which itself may now be amended by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and on the request of the Commission. (Section 29)

Now it becomes possible, without the involvement of Parliament, for the Government to remove any of the CBC licences from the protected "schedule" and leave them to be revoked or suspended by the Commission. Thus, very important changes could be made to the actual mandate of the CBC without parliament's intervention. This seems to be inconsistent with the principle of arm's length between the Corporation and the Government.

3. Section 24, which authorizes the Commission to determine that the Corporation has contravened the Act, is exercised without a public hearing, which is required as a pre-condition to such a determination in the case of a private broadcaster. It seems only fair that the CBC should have the benefit of a public hearing.
4. Section 19 establishing panels of the Commission -- with a decision by a panel being the decision of the Commission -- is potentially difficult. There should be a stronger mechanism to ensure consistency of the panel decision. While Section 6, which authorizes the Commission to issue interpretative guidelines and policy statements, will be helpful in this respect, the Act should include a stronger provision for consultation within the Commission. Section 19(4) merely says that members of a panel "may" consult; it is suggested that the word "may" be amended to "shall".
5. Section 33 causes us some concern. We feel that it is inappropriate to make the breach of a licence condition as an offense punishable on summary conviction. Conditions are frequently elaborate, detailed and could easily be subject to subjective interpretation. (Further, determining that there has been a breach can be subjective.) Thus, the CBC feels that such conditions are not solid ground for prosecution in the criminal courts. Furthermore, since the Commission may tailor conditions of licence to the circumstances of individual licensees, the punishment of breaches through summary conviction violates the principle of equality before the law.

Revocation or suspension of a licence by the Commission for breach of a condition may in certain cases be an extreme remedy which the Commission may hesitate to apply. Should not the Commission be formally empowered in the Act to publicly reprimand a licensee for a breach which does not in its view warrant revocation or suspension. This is the remedy provided for in the current Act and in Bill C-136 in the unlikely event of a breach of condition of licence by the Corporation. A report is made by the Commission to the Minister and is tabled in Parliament. This process is the same as for the Auditor-General. This not a weak measure.

6. Section 12 and 23 by empowering the Commission to determine that the licensee has failed to comply with this part of the Act or any regulation, licence, decision or order, places the Commission in the position of the interpreter of the Act and of its regulations.

Furthermore, the apparent dual jurisdiction of the Courts and the Commission raises serious concern about the possibility of "double jeopardy" and inconsistency between decisions. Such a mechanism could give rise to a reasonable apprehension of bias and conclusion that the licensee's rights and obligations were being determined without a fair hearing and contrary to the principles of fundamental justice.

7. Section 12, empowering the Commission to conduct inquiries, raises similar concerns in that the Commission becomes the judge of whether there has been a breach, apparently exercising parallel authority to the Courts under Sections 32 and 33. It is reasonable to ask, therefore, whether a licensee would enjoy the privilege of declining to testify to avoid self-incrimination which would be available in a prosecution in the criminal courts, pursuant to Sections 32 and 33.

8. The authority of the Commission to issue mandatory orders also raises serious concerns. It is perceived that the granting of such injunctive power, presumably backed up by a power to cite for contempt, is excessive. Again, the Commission is "judge in its own cause" and the rights and obligations of licensees could be determined in the absence of a fair hearing and contrary to the principles of fundamental justice.
9. The addition of the mechanism for enforcement of decisions or orders of the Commission under Section 13 adds one more level of heavy legal machinery to the regulatory system. As mentioned earlier, such regulatory overkill seems to be inconsistent with the provision in Section 5 (2)(f) which requires the regulation and supervision of the broadcasting system to be "sensitive to the administrative burden that, as a consequence of such regulation and supervision, may be imposed on the operation of broadcasting undertakings". It is recognized, notwithstanding the above, that there is need to clothe the Commission with enforcement powers less severe than the power to cancel or suspend licences, but these legislative measures seem excessive.
10. Section 9(1)(f) appears to contravene the philosophy which has traditionally been applied to common carriers; i.e. that they should serve customers on a first-come, first-served basis. This section could open the door to direct action by the Commission in violation of that tradition, treating satellite channels in the same fashion as broadcast frequencies.
11. The Board has noted that the word "predominantly" has been omitted from the Bill's description of the Canadian program component in Section 3. Instead, licensees are required to make "maximum use of Canadian creative and other resources" (Section 3(1)(d)). The Board recommends that the word predominately be kept in the legislation.

We understand the basic arguments for this change - among them, the Bill must cover new specialty cable services which, while operating within the Canadian system, may individually offer less than 50% Canadian content.

But even if such a concession is required for individual licensees, we believe that the CRTC itself should have a statutory obligation to ensure that, overall, the system is using "predominantly" Canadian creative resources. Former CBC President, A.W. Johnson, has frequently recommended a principle that may very well apply here - that Canadians should not be content with their broadcasting system until Canadian programs shared equal time with foreign programs. In other words, at least a 50/50 share. The use of the word "predominantly" would establish that objective.

Accordingly it is recommended that Section 5(2) be amended by adding the following sub-clause: "ensures that predominantly Canadian creative and other resources are used in the programming of the Canadian broadcasting system".

12. The CBC is extremely concerned about the apparent intention, expressed in the Policy paper, that the CRTC play an undefined role in the enforcement of the spirit of the Employment Equity Act. The Policy paper indicates that the mechanism for achieving this is by the inclusion of the phrase "through its operations" in Section 3(1)(c)(iii).

However, employment practices already fall within the scope of the Labour Code, Canada Human Rights Act and the Employment Equity Act which delegate regulatory and supervisory function to specific statutory bodies which are adequately equipped to ensure fair, equitable and uniform implementation of the provisions of these Acts.

The intrusion of the CRTC into this area is bound to introduce a level of confusion which undoubtedly will have a negative effect on the fair, equitable and uniform implementation of this Act.

It is presently beyond the authority of the CRTC to intrude into the day-to-day operations of a broadcaster -- we believe this is as it should be -- particularly in the case of the CBC where such intrusion would represent a serious impairment of the arm's length relationship.

It is recommended that the words "operations and" be deleted from Section 3(1)(c)(iii).

VI. Financial Administration of the CBC

1. Despite the stress on financial planning, for instance, the Bill is silent on the central issue of long-term funding for the CBC which very much relates to the arms length principle, as many Commissions and Task Forces have pointed out. Moreover, without this assurance the planning function lacks a vital framework. There would now be an obligation on the part of the CBC to present a Corporate Plan. This is not totally new, because the CBC has been presenting corporate plans to the Government for a number of years, even without being obliged to do so. However, there would be no commitment of the Government, let alone Parliament, to multi-year financing program under the new Bill.
2. The process by which a summary of CBC's Corporate Plan is tabled before Parliament also poses several problems.

While not wishing to insist upon a particular approach, the Board of the CBC feels that a summary of a Corporate Plan should clearly indicate the plans of the Corporation, as established by the Board of Directors, before any modifications are made to reflect the actual financial resources to be allocated by the Government. The right of the Government to decide upon the level of resources which it will recommend to Parliament is obvious. But the Board is strongly of the view that, as the Corporation is accountable to Parliament, Members of Parliament should have the benefit of a summary of the Corporation's own plans, as well as the Corporation's modifications in light of the Government's proposed levels of funding, and that the Corporation's Directors should not appear to be the originators of the proposed funding level.

Accordingly it is recommended that Section 54(1) be amended by adding after the reference to "subsection 53(3)," the words "together with such summary".

3. The CBC is subject to the Income Tax Act and regulations although it has never found itself in the position of having to pay tax. It could, however, if it developed a surplus, be required to return to the Government, as tax, a significant amount of the public funds it receives. We might also note that our taxable status results in frequent tax audits that add to the administrative cost.

Furthermore the CBC is considering, in consultation with Treasury Board, consolidation of its operating and working capital appropriations. A consequence of such consolidation may be that previous working capital appropriations and the working capital portion of future appropriations would be taxable.

It is therefore recommended that the regulations made pursuant to the Income Tax Act be amended to delete the Canadian Broadcasting Corporation as a prescribed federal Crown corporation for the purposes of Section 27 and Subsection 124(3) of the Income Tax Act.

4. The Corporation is required by Section 53(5) to notify the Minister when the Corporation "proposes to carry on any business or activity in a manner that is not consistent with the last Corporate Plan". We believe that such notification should only be necessary when a major issue has arisen. We recommend that the wording be changed to read when there have been "substantial changes in business activities".
5. In Section 56(1)(c) the CBC is required to secure the approval of the Minister of Finance in order to maintain an account with any financial institution outside Canada. We believe this approval should only be required if the foreign bank is not a "correspondent" of our main banker. The Bill, as worded, for example, would require the CBC to get the Minister's approval to deal with the bank account opened in Seoul for the CBC Olympic production activity.

It is recommended that Section 56(1)(c) be amended by adding at the end thereof the words: "other than a correspondent or affiliate of the institution with which the Corporation maintains its principal account in Canada".

6. While recognizing that Sections 57 and 58 derive directly from the Financial Administration Act we have difficulty in understanding their necessity. These provisions have never been used with respect to the Corporation and in any event the Government can reduce the Corporation funds by limiting its "drawdown" of the Parliamentary vote.

It is recommended that these sections be deleted.

7. The Board is very concerned that the many new financial provisions of the Bill do not confer any borrowing power on the Corporation. The Corporation will continue to be seriously hampered in its operations if it does not have at least a limited power to borrow money. An apt example of the benefit of this power is, in general terms, the ability to borrow in order to invest in capital projects or equipment when there is a clear, short-term benefit to be gained (versus using funds from the Corporation's capital vote). More specifically, this would often apply in the case of replacing an affiliate's service with CBC-owned transmitters, the capital investment for which can be paid back quickly. There are a number of cases for instance where affiliates could be replaced without additional capital funds, if the CBC had authority to borrow.

In the absence of some provision in the Act, even if made subject to Ministerial approval, it would remain beyond the power of either the Corporation or the Government to authorize or undertake any borrowing, however modest.

We would, therefore, suggest that Section 45(1) be amended by adding the following paragraphs:

"borrow amounts from Her Majesty in right of Canada out of moneys appropriate by Parliament for the purpose"

and

"with the approval of the Minister and the Minister of Finance, borrow money, otherwise than from Her Majesty in right of Canada".

We would like to express our appreciation to the Committee for according the CBC an opportunity to present this brief and make representations based on it.

We share with the Committee and all those who have participated in this process an earnest desire to achieve a Broadcasting Act which will best serve the interests of all the people of Canada. It is our hope therefore that these submissions will play some part in reaching that goal.

Nous aimerions remercier le Comité d'avoir accordé à la Société Radio-Canada la possibilité de déposer ce mémoire et de faire les observations qui s'y rapportent.

Nous partageons avec le Comité et tous ceux qui ont pris part à ce processus un désir sincère que l'on en arrive à une loi sur la radiodiffusion qui répondra le mieux possible aux intérêts de toute la population canadienne. Nous espérons donc que nos interventions aideront à la réalisation de cet objectif.

7. Le Conseil d'administration est très inquiet du fait que les nombreuses nouvelles dispositions financières du Projet de loi ne confèrent à la Société aucun pouvoir d'emprunt. Les activités de la Société continueront d'être sérieusement entravées si cette dernière ne dispose pas d'au moins un pouvoir limité d'emprunter. Un exemple approprié des avantages de ce pouvoir est, de façon générale, la capacité d'emprunter pour investir dans des projets d'immobilisations ou dans de l'équipement lorsqu'il est évident qu'il y aura des avantages à court terme (plutôt que d'utiliser des fonds provenant du crédit des immobilisations de la Société). Plus précisément, cela pourrait souvent s'appliquer dans le cas du remplacement du service d'une affilée par des émetteurs appartenant à la SRC, car les sommes investies pourraient être remboursées rapidement. On pourrait citer un certain nombre de cas où des affiliées pourraient être remplacées sans crédits supplémentaires pour immobilisations, si la SRC avait un pouvoir d'emprunt.

En l'absence d'une disposition à cet égard dans la Loi -- même sous réserve de l'approbation du ministre -- ni la Société ni le gouvernement n'auraient la compétence pour autoriser ou faire un emprunt, même modeste.

C'est pourquoi nous suggérons d'ajouter ce qui suit au paragraphe 45(1) :

"emprunter des sommes de Sa Majesté du Canada à partir des crédits accordés par le Parlement à cet effet" et
 "avec l'approbation du ministre et du ministre des Finances, emprunter des sommes de sources autres que Sa Majesté du chef du Canada".

certaine période, une activité de façon incompatible avec le dernier plan d'entreprise". Nous croyons que cet avis devrait être nécessaire seulement pour des questions importantes. Nous recommandons de modifier le libellé de façon à inclure "lorsque surviennent des changements importants dans ses activités".

5. Dans l'alinéa 56(1)c), la SRC est tenue d'obtenir l'approbation du ministre des Finances pour détenir un compte dans un établissement financier de l'étranger. Nous croyons que cette approbation ne devrait être nécessaire que si la banque à l'étranger n'est pas une banque "correspondante" de notre banquier principal. Le libellé du Projet de loi, par exemple, obligerait la SRC à obtenir l'approbation du ministre en ce qui concerne le compte bancaire ouvert à Séoul pour les activités de la SRC dans le cadre des Jeux Olympiques.

Il est recommandé que ce qui suit soit ajouté à la fin de l'alinéa 56(1)c) : "autre qu'un établissement correspondant ou affilié auprès duquel la Société détient son principal compte au Canada".

6. Tout en reconnaissant que les articles 57 et 58 découlent directement de la loi sur l'administration financière, nous comprenons difficilement leur nécessité. On ne s'est jamais prévalu de ces dispositions à l'égard de la Société, et, de toute façon, le gouvernement peut réduire les fonds de la Société en limitant son "prélèvement" du crédit parlementaire.

Il est recommandé de supprimer ces articles.

à la lumière des niveaux de financement proposés par le gouvernement, et les administrateurs de la Société ne devraient pas être considérés comme les initiateurs du niveau de financement proposé.

C'est pourquoi il est recommandé que le paragraphe 54(1) soit amendé par l'ajout, après le renvoi au paragraphe 53(3), des mots "avec le résumé".

3. La SRC est assujettie à la Loi et au Règlement de l'impôt sur le revenu, bien qu'elle n'ait jamais eu d'impôt à payer comme tel. Elle pourrait cependant, si elle affichait un excédent, être tenue de retourner à l'État, sous forme d'impôt, une partie importante des fonds qu'elle reçoit. À noter également que notre situation du point de vue de l'impôt nécessite de fréquentes vérifications fiscales, ce qui ajoute aux frais administratifs.

En outre, la SRC envisage, en consultation avec le Conseil du Trésor, de regrouper ses crédits d'exploitation avec ceux du fonds de roulement. Une conséquence de ce regroupement pourrait être de rendre imposables les crédits passés du fonds de roulement et la portion fonds de roulement des crédits futurs.

C'est pourquoi il est recommandé que le règlement édicté en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifié de façon à exclure la Société Radio-Canada comme société de la Couronne désignée aux fins de l'article 27 et du paragraphe 124(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

4. En vertu du paragraphe 53(5), la Société est tenue d'informer le ministre "de son intention [...] d'exercer, pendant une

1. Malgré son insistance sur la planification financière, par exemple, le Projet de loi reste muet sur la question essentielle du financement à long terme de la SRC, qui est fortement liée au principe de l'autonomie, comme l'ont souligné bien des commissions et des groupes de travail. En outre, sans cette assurance, il manque un élément vital dans la structure de la planification. La SRC serait désormais tenue de présenter un plan d'entreprise. Cela n'est pas totalement nouveau, puisque la SRC a présenté des plans d'entreprise au gouvernement depuis un certain nombre d'années, même si elle n'y était pas obligée. Cependant, en vertu du nouveau Projet de loi, il n'y aurait aucun engagement de la part du gouvernement, encore moins du Parlement, quant à un programme de financement pluriannuel.
2. Le processus qui prévoit le dépôt d'un résumé du plan d'entreprise de la SRC devant le Parlement pose plusieurs problèmes.

Sans vouloir insister sur une méthode particulière, le Conseil d'administration de la SRC estime que tout sommaire du Plan d'entreprise devrait indiquer clairement les plans de la Société établis par le Conseil, avant que ne soit apportée toute modification qui tienne compte des ressources financières qui seront réellement accordées par le gouvernement. Le droit du gouvernement de décider du niveau des ressources qu'il recommandera au Parlement est évident. Cependant, le Conseil est fermement d'avis qu'étant donné que la Société est responsable devant le Parlement, les députés devraient disposer d'un sommaire des plans mêmes de la Société ainsi que des modifications apportées par la Société

programmation du système canadien de radiodiffusion fasse appel à des ressources -- créatrices et autres -- principalement canadiennes".

12. La SRC est extrêmement préoccupée par l'intention apparente, exprimée dans le document de principes, de faire jouer au CRTC un rôle non défini dans l'application de l'esprit de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. Le document de principes indique que c'est pour parvenir à cette fin que l'on a inclus l'expression "dans son fonctionnement" au sous-alinéa 3(1)(c)(iii).

Cependant, les pratiques d'emploi sont déjà assujetties au Code canadien du travail, à la Loi canadienne sur les droits de la personne et à la Loi sur l'équité en matière d'emploi, qui délèguent des fonctions de réglementation et de surveillance à des organismes particuliers créés par ces lois et qui disposent des pouvoirs et des moyens adéquats pour assurer une application juste, équitable et uniforme des dispositions de ces mêmes lois.

L'intrusion du CRTC dans ce domaine va sûrement créer une certaine confusion qui aura sans doute un effet négatif sur l'exécution juste, équitable et uniforme de la Loi.

À l'heure actuelle, il n'est pas du ressort du CRTC de s'immiscer dans les activités quotidiennes d'un radiodiffuseur. Nous croyons que c'est ainsi que les choses devraient être, en particulier dans le cas de la SRC, où une telle intrusion compromettrait sérieusement son autonomie face au gouvernement.

Il est recommandé de supprimer les mots "son fonctionnement et" du sous-alinéa 3(1)(c)(iii).

aux chaînes diffusées par satellite le même traitement que pour les fréquences ordinaires de radiodiffusion.

11. Le Conseil d'administration a remarqué que le terme "principalement" a été omis de la description du contenu de la programmation canadienne décrit dans l'article 3 du Projet de loi. Les titulaires sont plutôt tenus de faire appel "le plus possible aux ressources -- créatrices et autres -- canadiennes" (alinéa 3(1)d)). Le Conseil recommande que le terme "principalement" soit gardé dans la loi.

Nous comprenons les arguments de base en faveur d'un tel changement -- entre autres, le Projet de loi doit couvrir les nouveaux services spécialisés du câble qui, tout en fonctionnant à l'intérieur du système canadien, peuvent de façon individuelle offrir un contenu canadien inférieur à 50%.

Cependant, même si cette concession est nécessaire pour certains détenteurs, nous croyons que le CRTC devrait être néanmoins tenu par la loi de s'assurer que, dans l'ensemble, le système fait appel "principalement" à des ressources créatrices canadiennes. A.W. Johnson, ancien président de la SRC, a souvent recommandé un principe qui pourrait très bien s'appliquer ici, à savoir que les Canadiens ne devraient pas s'estimer satisfaits de leur système de radiodiffusion jusqu'à ce que l'on parvienne à un partage égal (autrement dit, au moins moitié-moitié) entre la programmation canadienne et la programmation étrangère. L'emploi du mot "principalement" établirait cet objectif.

C'est pourquoi il est recommandé que le paragraphe 5(2) soit amendé par l'ajout de l'alinéa suivant : "garantir que la

demandeur si un titulaire pourrait jouir du privilège de refuser de témoigner pour ne pas s'incriminer, tout comme dans une poursuite au pénal en vertu des articles 32 et 33.

8. Le pouvoir du CRTC d'émettre des ordonnances judiciaires soulève également de sérieuses inquiétudes. L'octroi d'un pouvoir aussi injonctif, assorti présument d'un pouvoir de citation pour refus d'obtempérer, nous paraît excessif. Ici encore, le CRTC est juge dans sa propre cause, et les droits et obligations des titulaires pourraient être déterminés en l'absence d'une audience équitable et à l'encontre des principes fondamentaux de la justice.

9. L'ajout du mécanisme d'exécution des décisions ou ordonnances du CRTC en vertu de l'article 13 alourdit encore plus l'écrasante machinerie juridique du système de réglementation. Comme nous l'avons dit précédemment, cette surréglementation ne semble pas concorder avec la disposition de l'alinéa 5(2)f) qui demande à la réglementation et à la surveillance du système de radiodiffusion de "tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion". Nous reconnaissons, nonobstant ce qui précède, qu'il est nécessaire de doter le Conseil de pouvoirs d'exécution moins sévères que le pouvoir d'annuler ou de suspendre les licences, mais ces mesures législatives nous semblent excessives.

10. L'alinéa 9(1)f) semble aller à l'encontre de la philosophie qui s'est traditionnellement appliquée au service offert aux clients par les exploitants de télécommunications, à savoir, premier arrivé, premier servi. Cet alinéa pourrait permettre au CRTC de violer directement cette tradition en accordant

L'annulation ou la suspension d'une licence par le CRTC pour un manquement à une condition peut dans certains cas être un remède extrême que le CRTC hésite peut-être à appliquer. Le CRTC ne devrait-il pas être formellement autorisé par la Loi à réprimander publiquement un titulaire pour un manquement qui, à son avis, ne justifie pas une annulation ou une suspension? C'est le recours fourni par la Loi actuelle et le Projet de loi C-136 dans le cas peu probable d'un manquement à une condition d'une licence par la Société. Le CRTC présente un rapport au ministre, qui le dépose au Parlement. Ce processus est le même que pour le Vérificateur général. Il ne s'agit pas d'une mesure complaisante.

6. Les articles 12 et 23, en donnant au CRTC le pouvoir de déterminer que le détenteur d'une licence n'a pas satisfait à cette partie de la Loi ou à un règlement, à une condition de sa licence, à une décision ou à une ordonnance, autorisent le CRTC à être l'interprète de la Loi et de ses règlements.

En outre, la compétence en apparence double des tribunaux et du CRTC laisse sérieusement planer la possibilité d'une "double menace" ou d'une inconsistency entre les décisions. Un tel mécanisme pourrait donner lieu à une crainte raisonnable de parti pris et à la conclusion que les droits et les obligations d'un titulaire ont été déterminés sans audition équitable et contrairement aux principes fondamentaux de la justice.

7. En donnant au CRTC le pouvoir de mener des enquêtes, l'article 12 soulève des inquiétudes semblables, du fait que le Conseil peut juger de ce qui a été un manquement, pouvoir apparemment parallèle à celui dont disposent les tribunaux en vertu des articles 32 et 33. Il est donc raisonnable de se

3. L'article 24, qui autorise le CRTC à déterminer que la Société a contrevenu à la Loi, peut être appliqué sans audience publique, ce qui est pourtant une condition préalable à une telle mesure à l'égard d'un radiodiffuseur privé. En toute justice, la SRC devrait avoir droit au bénéfice d'une audience publique.

4. L'article 19, qui permet la formation de comités du CRTC -- une décision d'un comité devenant la décision du CRTC -- pourrait poser des difficultés. Il devrait exister un

meilleur mécanisme pour garantir la cohérence de la décision d'un comité. Même si l'article 6, qui autorise le CRTC à formuler des directives, pourra être utile à cet égard, la Loi devrait inclure une disposition plus ferme quant à la consultation au sein du CRTC. Le paragraphe 19(4) dit seulement que les membres d'un comité "peuvent" consulter. Nous suggérons que le mot "peuvent" soit remplacé par "doivent".

5. L'article 33 nous préoccupe quelque peu. Il nous semble inapproprié d'établir que le manquement à une condition d'une licence constitue une infraction punissable d'une amende, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Les conditions sont souvent élaborées, détaillées et pourraient facilement être interprétées de façon subjective. (En outre, la détermination d'un manquement peut être subjective.) C'est pourquoi la SRC estime que ces conditions ne peuvent pas faire l'objet d'une poursuite au pénal vraiment fondée devant les tribunaux. En outre, étant donné que le CRTC peut assujettir les conditions d'une licence à la situation particulière d'un détenteur, le châtiment pour un manquement sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire viole le principe de l'égalité devant la loi.

1. Selon l'alinéa 5(2)f), la réglementation et la surveillance en matière de radiodiffusion devraient "tenir compte du fardeau administratif qu'elles sont susceptibles d'imposer aux exploitants d'entreprises de radiodiffusion".
- La Société estime que les pouvoirs accordés au CRTC par le Projet de loi et le processus prescrit pour l'exercice de ces pouvoirs ne concordent pas avec cet objectif et qu'ils imposeront indubitablement davantage de contraintes sur la SRC et l'ensemble de la radiodiffusion. En outre, certains de ces pouvoirs additionnels sont contraires aux principes de la justice naturelle.
2. Plusieurs dispositions du Projet de loi semblent être en conflit avec la longue tradition qui dégageait la SRC de la sanction du CRTC et la rendait responsable uniquement devant le Parlement. L'article 23 affirme que le CRTC ne peut suspendre aucune des licences de la Société, mais cette restriction ne vise que les licences "mentionnées à l'annexe". Par ailleurs, le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre faite à la demande du CRTC, modifier l'annexe en question (article 29).
- Il devient maintenant possible pour le gouvernement, sans l'intention du Parlement, de restreindre la protection de l'annexe et de laisser n'importe quelle licence de la SRC à la merci d'une annulation ou d'une suspension par le CRTC. Ainsi, d'importants changements pourraient être apportés au mandat de la SRC sans l'intervention du Parlement. Cela semble aller à l'encontre du principe de l'autonomie entre la Société et le gouvernement.

et le ministre. Nous faisons cette suggestion compte tenu de la sérieuse possibilité de conflits d'intérêts que pourrait causer une telle nomination.

6. La disposition de l'article 44 qui crée deux comités

permanents du Conseil d'administration, l'un sur la radiodiffusion de langue française et l'autre sur la radiodiffusion de servir les intérêts de tous les Canadiens, de "refléter le Canada et ses régions" et de "contribuer au partage d'une conscience et d'une identité nationales". Le Conseil d'administration est d'avis qu'il devrait être libre de déterminer les moyens les plus appropriés pour satisfaire à ces objectifs; ces moyens pourraient en effet inclure la création de comités permanents, mais seulement si c'est la meilleure façon pour le Conseil d'exécuter son difficile mandat.

Le Conseil est fermement d'avis qu'une direction claire et libre de toute ambiguïté est essentielle à l'indépendance de la SRC, à la réalisation de son mandat et à sa bonne gestion. Par conséquent, le Conseil d'administration devrait exercer sa compétence clairement et sans entrave sur tout l'état-major, y compris le président de la Société. Seule la nomination du président du Conseil et chef de la direction devrait être faite par un décret du gouverneur en conseil.

Il ne devrait y avoir aucune ambiguïté lorsqu'il s'agit de savoir "qui est le chef". Toute ambiguïté ouvrirait vraisemblablement la voie à des pressions, internes ou externes, qui pourraient nuire à l'indépendance et à la bonne gestion de la SRC. La clarté des compétences est donc aussi une condition d'une responsabilité réelle.

- qu'il a toujours été le mandat du chef de la direction nuisait à la relation traditionnelle d'autonomie entre la Société et le gouvernement. En pratique, cela permettrait à tout gouvernement, en cours de mandat, de changer la haute direction de la SRC. Le but du mandat de sept ans était d'éviter cela, de façon à protéger l'indépendance de la Société et à mieux sauvegarder le principe de l'autonomie face au gouvernement. Le Conseil d'administration est du même avis pour ce qui est du mandat du président du CRTC. Il est vrai que, dans la plupart des sociétés d'État, les présidents ou les présidents du Conseil ont des mandats de cinq ans. Cependant, le président de la SRC, le président du CRTC et le gouverneur de la Banque du Canada ont été jusqu'à présent des exceptions à la règle à cause de la nature très particulière de ces institutions et des postes en question.
3. L'exigence (en vertu du paragraphe 40(1)) de l'approbation du gouverneur en conseil pour la révocation du président de la Société restreindrait sérieusement la liberté d'action des administrateurs.
4. La rémunération du président de la Société devrait être établie par la Société sans être soumise à l'approbation du gouverneur en conseil (paragraphe 42(2)).
5. L'article 36 précise qu'une personne qui participe à "la production ou la distribution de matériaux ou sujets d'émissions pouvant être utilisés par [une entreprise de distribution]" peut être nommée administrateur de la SRC, à la condition qu'il ne s'agisse pas la de sa "principale activité". Le Conseil d'administration estime qu'avant la nomination de cette personne comme administrateur de la SRC, il devrait y avoir consultation entre le président du Conseil

IV. La structure de la haute direction de la SRC

1. Le Conseil d'administration a examiné sérieusement cette

question et il est d'avis que, s'il doit y avoir un président du Conseil et un président de la Société plutôt qu'un président et un vice-président exécutif, comme le demandait la Loi de 1968, le président du Conseil devrait alors occuper ce poste à temps plein et assurer la direction de la Société. Evidemment, le président du Conseil serait principalement responsable de la politique et des affaires du Conseil et le président de la Société serait chargé, de façon générale, de l'exploitation. Cependant, il reviendrait au Conseil de déterminer de façon plus précise la structure de la haute direction de la Société et d'établir les responsabilités particulières du président du Conseil et du président de la Société.

Bien que le président du Conseil occupe son poste à plein temps, il lui serait possible dans une certaine mesure d'accepter des rôles de direction à l'extérieur de la Société, pourvu qu'il n'y ait pas conflit d'intérêts. Etant donné que le rôle du président du Conseil doit inclure la responsabilité de l'application des politiques, il est difficile de concevoir comment cela pourrait se réaliser sans difficultés sérieuses si l'on maintient le libellé proposé du Projet de loi.

2. En plus d'être convaincu que le président du Conseil devrait aussi être chef de la direction, le Conseil d'administration estime également que le président du Conseil devrait être nommé pour une période de sept ans plutôt que de cinq ans, comme le prévoit le Projet de loi. Réduire par rapport à ce

Autrement dit, le processus de production et de diffusion des émissions et la gestion de ce processus sont inextricablement liés. Si l'on impose des contraintes indues sur la gestion, la programmation en souffrira inévitablement -- et cela pourrait se faire aux dépens du Parlement et des auditoires de la SRC.

Par exemple, une politique de gestion visant à accroître les recettes commerciales a un effet précis sur la programmation, en incitant la direction à favoriser la diffusion d'émissions qui permettront d'accroître la production de recettes, peut-être aux dépens du contenu canadien. De même, les décisions de la direction d'augmenter ou de diminuer le ratio entre les productions indépendantes et les productions maison ou de modifier les conditions des conventions collectives avec les artistes ou les techniciens peuvent avoir d'importantes conséquences sur la programmation. C'est pourquoi on ne peut pas réellement atteindre une indépendance en matière de programmation sans qu'il y ait également indépendance sur le plan de la gestion.

Cela ne veut pas dire évidemment que la SRC ne devrait avoir aucun compte à rendre. En effet, le nouveau Projet de loi prévoit des modalités précises de responsabilité. Cependant, l'article 37 du Projet de loi attribue au Conseil d'administration de la Société la responsabilité de la gestion des activités de la Société. Conformément aux pratiques d'une gestion saine et compte tenu de ce qui précède, nous proposons que l'on ajoute ce qui suit au Projet de loi :

"Sous réserve de disposition contraire, la présente Loi n'a pas pour effet de limiter l'indépendance en matière d'exploitation et de gestion dont jouit la Société dans la réalisation de sa mission et dans l'exercice de ses pouvoirs."

III. L'indépendance de la SRC

Le Conseil d'administration de la Société est très heureux de constater que le Projet de loi renferme plusieurs références à l'indépendance dont jouit la SRC de façon générale en matière de journalisme, de création et de programmation (paragrapes 34(2), 45(4), 51(1) et 51(2a)).

Cependant, on est encore préoccupé par le fait que le Projet de loi ne fait aucunement allusion à l'indépendance dont devrait jouir la Société pour la gestion de ses affaires. La gestion et l'exploitation ne peuvent simplement pas être détachées de la production des émissions, qui doit elle-même jouir de la liberté d'expression. Nous sommes quelque peu préoccupés par cette omission, étant donné la tradition d'autonomie établie depuis bien des années et la difficulté de distinguer les affaires de gestion des questions de programmation. En juin 1987, dans sa réponse au président du Comité permanent des communications et de la culture, le ministre indiquait l'intention du gouvernement de déposer un Projet de loi qui protégerait et élargirait la relation d'autonomie entre le gouvernement et la SRC, de même que les libertés journalistiques et artistiques de la Société.

Plus récemment, en réponse à des questions du présent Comité, le ministre déclarait que le Projet de loi se proposait de garantir que l'on n'empiète pas sur l'exploitation de la SRC. Par conséquent, cette préoccupation n'est peut-être pas fondée. Cependant, il n'y a pas de doute qu'il serait préférable que cette question soit claire, étant donné que la loi est vraisemblablement faite pour durer longtemps.

La liberté traditionnelle de gestion de la Société -- dans les limites du mandat même de la Société et sans contraintes indues -- est essentielle au maintien du principe de l'autonomie.

"Rien dans la présente loi ne doit être compris ou interprété comme donnant au Conseil le pouvoir de censurer les communications ou les signaux transmis par une station de radio, et le Conseil ne peut promulguer ni fixer aucun règlement ni aucune condition qui peuvent interférer avec le droit à la liberté d'expression sous forme de communications radiophoniques." [Traduction]

II. La liberté d'expression

Le paragraphe 3c) de la Loi actuelle stipule que "le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté". Cela semble avoir été remplacé par un libellé beaucoup plus faible dans le paragraphe 2(3) du Projet de loi, qui stipule que "la présente loi n'a pas pour effet de subordonner la radiodiffusion d'une émission en particulier à l'autorisation préalable du Conseil". À noter également qu'en vertu du paragraphe 45(4), la Société jouit de la liberté d'expression et de l'indépendance en matière de journalisme, de création et de programmation -- une liberté et une indépendance régies par la loi généralement applicable.

Le problème que pose le libellé du nouveau paragraphe 2(3) est qu'il n'empêcherait pas la possibilité pour le CRTC, sous la pression de divers groupes sociaux, de s'immiscer, autrement que par voie d'un règlement généralement applicable, dans le contenu des émissions.

Il est reconnu que les radiodiffuseurs jouissent des libertés et des droits fondamentaux établis dans la Charte canadienne des droits et libertés. Nous sommes surpris que la politique canadienne de radiodiffusion ne reconnaisse pas plus clairement et directement ces droits et libertés. Le Projet de loi devrait réitérer clairement le droit à la liberté d'expression.

Nous recommandons au Comité d'examiner les dispositions de l'article 326 de la Loi américaine sur les communications, où il est stipulé :

6. Priorité des services des radiodiffuseurs publics

Selon l'alinéa 3(1)q), les "entreprises de distribution" devraient "donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne". Il n'y est pas dit qu'il faudrait donner priorité à la "programmation du radiodiffuseur public national et des autres entreprises publiques de radiodiffusion". Cela devrait être précisé clairement tant pour la radio que la télévision. En outre, il faudrait donner cette priorité aux entreprises auxquelles participe un radiodiffuseur public. La SRC, à l'instar des recommandations incluses dans le sixième rapport du Comité permanent des communications et de la culture, convient que le rôle essentiel des entreprises de distribution est de distribuer les services canadiens de radio et de télévision, tant publics que privés, en français et en anglais, et qu'il faudrait donner priorité aux services canadiens du secteur public, y compris les services spécialisés (recommandation 58). Étant donné qu'il s'agit d'un rôle essentiel, il semblerait approprié de le définir dans la politique canadienne de radiodiffusion énoncée à l'article 3.

C'est pourquoi le Conseil recommande que le sous-alinéa 3(1)q)(i) soit amendé comme il suit : "donner priorité à la fourniture des services de programmation canadienne et en particulier à la fourniture des services de radio* et de télévision de la Société et d'autres entreprises publiques de radiodiffusion".

*Nous incluons la radio ici.

c) La SRC fonctionne en français et en anglais. Il n'est pas clair qu'il y aurait un service complémentaire de langue française.

5. Langues officielles

Selon le sous-alinéa 3(1)n)(iii) du Projet de loi, la programmation offerte par la Société Radio-Canada devrait :

"être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des deux collectivités de langue officielle, y compris ceux des minorités de l'une ou de l'autre langue".

Le Conseil d'administration est d'avis que l'on répondrait peut-être davantage aux objectifs de la politique sur les langues officielles si ce sous-alinéa se lisait comme suit :

"être offerte en français et en anglais, de manière à refléter la situation et les besoins particuliers des auditoires desservis, y compris ceux des minorités".

Cette suggestion ne vise pas à réduire l'importance du caractère français et anglais de la programmation, mais à donner une plus grande étendue à la définition des auditoires desservis. Les auditoires sont plus nombreux et plus complexes que les groupes qui se considèrent comme des collectivités homogènes. On pourrait soutenir qu'il y a un grand nombre de "collectivités" qui font partie de l'auditoire français ou anglais. Le gouvernement du Québec, par exemple, possède un ministère des Communautés culturelles et de l'immigration. Plus large est la définition de l'auditoire potentiel, plus le service à offrir devient nécessaire.

Nous avons donc exprimé l'opinion que le gouvernement et le Parlement devraient d'abord s'assurer que la SRC reçoit suffisamment de fonds pour exécuter son mandat sur le plan de l'"édification" et de la culture. Ce n'est que lorsque cela aura été fait que l'on devrait voir au financement d'un réseau complémentaire.

Nous estimons qu'il y a ici sujet à préoccupation pour trois raisons :

a) Les émetteurs de la SRC atteignent 98% de la population canadienne. La clientèle possible d'un réseau complémentaire, diffusé uniquement sur le câble, ne correspondrait qu'aux trois quarts de cet auditoire. En outre, à moins qu'il soit obligatoire pour tous les câblodistributeurs d'offrir ce réseau à tous leurs abonnés moyennant des droits fixés d'avance, l'auditoire n'atteindrait jamais un tel niveau.

b) La SRC attire de façon générale 20% de l'auditoire anglophone et 34% de l'auditoire francophone chaque semaine. Un réseau complémentaire sur le câble n'aurait vraisemblablement pas un auditoire de beaucoup plus de 1%. Par exemple, une émission de spectacle -- que l'on pourrait appeler sérieuse ou culturelle -- obtient souvent un auditoire variant entre 500 000 et 1 million de téléspectateurs au réseau anglais de la SRC. La présentation du concours de ballet Erik Bruhn par Adrienne Clarkson a attiré 690 000 téléspectateurs un mardi de juin. On a pu atteindre un tel auditoire à cause de la notoriété de la SRC. Le même programme sur un réseau complémentaire câble attirerait probablement moins de 75 000 téléspectateurs.

être remplacé par des recettes commerciales aussi efficacement du côté français que du côté anglais.

Étant donné que les recettes commerciales sont plus réduites à la télévision française, cette dernière doit compter davantage sur le soutien public. La SRC a reconnu ce fait au cours des ans dans ses allocations budgétaires. Cependant, si le niveau relatif de financement public diminue et si la SRC est censée compenser ce manque à gagner en recherchant davantage de recettes publicitaires, cela aura des conséquences encore plus sérieuses sur la télévision française de Radio-Canada et, partant, sur l'ensemble de la SRC.

4. Services de programmation télévisée complémentaires

Le Conseil d'administration de la Société ne s'oppose pas du tout à cette proposition. Cependant, les déclarations de principes de la SRC et la programmation télévisuelle de la SRC -- tant française qu'anglaise -- laissent clairement entendre que la SRC croit fortement qu'elle se doit de produire un volume respectable de programmation "complémentaire". Dans son mémoire présenté au Groupe de travail Sauvageau-Caplan, la SRC indiquait qu'elle voulait faire davantage. Dans "Le courage de nos convictions", on envisage "une fois par mois, au moins, présentation d'un spectacle d'un organisme artistique canadien". Ce n'est pas parce qu'elle n'a pas une bonne programmation que la SRC n'essai pas d'en faire davantage, c'est plutôt parce que de telles émissions coûtent cher et ne produisent pas de fortes recettes commerciales. En d'autres mots, c'est parce que la SRC n'a pas les moyens d'exécuter de façon adéquate cet aspect important de son mandat.

Ces dernières années, la SRC a été fortement encouragée par le gouvernement à rechercher davantage de recettes commerciales en vue de réduire ses besoins de financement public. Grâce aux efforts de sa direction, la Société a en effet augmenté considérablement ses recettes commerciales. En 1978, les recettes commerciales représentaient 18% des revenus d'exploitation de la SRC. L'an dernier, elles avaient atteint 26%.

La part accrue des recettes provenant de la publicité a permis à la Société d'alléger l'impact des réductions budgétaires. La SRC est fière de cette réalisation ainsi que du travail remarquable de son personnel des ventes.

Cependant, la direction autant que le Conseil d'administration s'inquiètent de cette tendance pour un certain nombre de raisons. Dans la plupart de leurs émissions, les réseaux français et anglais de télévision de la SRC présentent autant de messages publicitaires que les stations et les réseaux privés. Une conséquence du succès commercial à tout prix est que certaines émissions doivent être diffusées principalement pour des raisons commerciales. Cela affecte la qualité et le caractère distinctif de la grille-horaire et signifie que les risques sur le plan de la création doivent être minimisés ou éliminés, ce qui est incompatible avec le mandat d'un service public.

Ce genre de politique commerciale visant les auditoires de masse est particulièrement néfaste pour le réseau français de télévision de la SRC. Étant donné que le marché publicitaire francophone est plus petit que le marché anglophone, le potentiel de recettes commerciales du côté français est beaucoup plus restreint -- soit moins de la moitié du potentiel anglophone. Le financement public ne peut donc pas

La SRC ne se propose certainement pas de mettre fin à cette grande variété de programmation qu'elle offre actuellement tant à la radio qu'à la télévision.

Nos services anglais continueront de s'enrichir avec des émissions telles que MAN ALIVE et THE NATURE OF THINGS à la télévision, ainsi que par IDEAS et QUIRKS AND QUARKS à la radio. Nos services français continueront de produire LES BEAUX DIMANCHES, SCIENCE RÉALITÉ et MAGAZINE ÉCONOMIQUE. Ces émissions, qui visent des auditoires spécifiques, rejoignent pourtant des centaines de milliers de téléspectateurs ou d'auditeurs.

3. Le service public et les recettes publicitaires

Il existe un autre aspect très important de cette question au sujet duquel le Conseil d'administration de la Société a exprimé son inquiétude, à savoir le lien évident entre une politique de recherche des auditoires importants ou "de masse" et la nécessité de recettes commerciales. La nouvelle politique de la radiodiffusion dit en effet, à la page 24 :

"C'est plus particulièrement en soirée, soit aux heures de forte écoute, que cet effort est nécessaire si elle [la SRC] veut justifier les crédits que lui vote le Parlement et obtenir les recettes publicitaires dont elle a besoin."

Cette déclaration se comprend bien en soi. Cependant, elle pourrait devenir très dangereuse si on l'interprète dans un contexte particulier.

"auditoires de masse". Nous avons exprimé l'opinion que ces expressions étaient dangereuses et qu'elles ne devraient être utilisées qu'avec beaucoup de prudence, et évitées même, dans le cas de la politique de la SRC.

Comme le sait le Comité, la SRC a décidé en 1974 que ses services radiophoniques seraient non commerciaux. L'actuel Conseil d'administration de la SRC maintient cette position. Depuis 1974, cela est aussi une condition du CRTC pour l'octroi de tous les permis de radio de la SRC.

En plus d'être non commerciaux, les services radiophoniques de la SRC, tant AM que FM stéréo, sont soigneusement conçus pour atteindre une grande variété d'auditeurs. Ces derniers peuvent écouter des émissions générales telles que PRÉSENT ou THE WORLD AT SIX, IL FAIT TOUJOURS BEAU QUELQUE PART ou MORNINGSIDÉ, ou encore des émissions plus spécialisées telles que PRÉSENT DE L'ART ou ARTS NATIONAL, aussi bien que des émissions qui comprennent des dramatiques, de la musique de jazz et des essais de réflexion.

Étant donné que le Projet de loi ne propose aucun service radiophonique complémentaire, nous supposons que l'on a reconnu clairement comme valable l'activité très variée de la SRC en radiodiffusion. La SRC offre en effet un service radiophonique qui, entre autres, reflète les régions et la nature multiculturelle du Canada et répond aux goûts et aux intérêts auxquels ne satisfait pas de façon adéquate la programmation destinée aux auditoires de masse -- un service, somme toute, qui renseigne, divertit et éclaire.

A la télévision, le but de la SRC a été d'obtenir un vaste auditoire possible pour l'ensemble de son service. Elle n'a jamais suivi l'exemple des réseaux commerciaux américains qui cherchent un auditoire de masse pour chaque émission.

Le succès de longue date de la télévision anglaise SRC repose sur son habileté à desservir les auditoires généraux et particuliers dans la même grille-horaire. Une pièce de Shakespeare enregistrée à Stratford et un portrait unique de Degas par Harry Rasky peuvent très bien côtoyer DANGER BAY, THE JOURNAL et les reportages sur la Coupe Stanley.

Au réseau français, la grande popularité de téléromans tels que LE TEMPS D'UNE PAIX s'est traduite par des auditoires très impressionnants dans toutes les couches de la population. Cependant, en même temps, de nombreuses séries telles que LA SEMAINE VERTE, RENCONTRES et SECOND REGARD, bien que s'adressant à des auditoires plus restreints et spécialisés, ont été acclamées par les critiques et ont réussi à se garder de fidèles auditoires. CYRANO DE BERGERAC ne visait pas un auditoire aussi vaste que DES DAMES DE COEUR.

2. Radio

La question de la stratégie des auditoires et de l'équilibre de la programmation est aussi très cruciale dans le cas de la radio SRC. Lors de la discussion concernant le nouveau Projet de loi et la nouvelle politique, et quand il était question d'une programmation et de grands auditoires, on a souvent utilisé des expressions telles que "popularité" et

segment très important de la gamme des services ne fait pas partie du rôle de la SRC. Si on a l'idée d'un rôle "plus particulier" pour la SRC et aux références aux "auditoires de masse", il y a vraiment raison de s'inquiéter.

Nous espérons que l'on pourra maintenant réintroduire le mot manquant. Nous croyons que cela affecte l'essentiel du rôle de la SRC comme radiodiffuseur public national. Bien des aspects de notre politique sont ici concernés, y compris l'équilibre de la programmation à la SRC, l'équilibre entre les deniers publics et les recettes publicitaires dans le financement de la SRC, la proportion des interruptions publicitaires dans la grille-horaire de la SRC et la taille des auditoires que la SRC est censée atteindre.

Nous discuterons brièvement de ces points, car ils sont tous de la plus haute importance, même si l'on réintroduisait le mot "éclairer".

Selon notre document de 1985 intitulé "Le courage de nos convictions", la SRC devrait offrir "un service qui se démarque distinctement de la télévision commerciale". Il est essentiel que cette programmation "qui se démarque distinctement" ne se déplace pas pour se retrouver, par exemple, dans les services de programmation télévisée complémentaires.

Il est vrai que les réseaux de télévision de la SRC -- tant français qu'anglais -- doivent se préoccuper d'atteindre des auditoires généraux, parce que le mandat de la SRC est d'atteindre tous les Canadiens et non seulement ceux qui ont des intérêts spécifiques.

I. Le mandat de la SRC

1. Eclairer

Une question qui préoccupe particulièrement la SRC dans le nouveau Projet de loi est ce qui semble être une réduction du rôle et des responsabilités de la Société.

Cette préoccupation porte sur le mot "éclairer" -- un mot qui semble avoir été omis du nouveau mandat accordé au radiodiffuseur public national. Selon le libellé exact de l'alinéa 3(1)m) du Projet de loi, la SRC devrait "offrir des services de radio et de télévision, y compris une programmation aussi large que possible qui renseigne et divertit".

Nous nous rendons compte que, plus haut dans le Projet de loi, dans le sous-alinéa 3(1)g)(i), il est prescrit que l'ensemble du système canadien de radiodiffusion devrait offrir "un équilibre entre l'information et le divertissement". [À noter que le texte français du Projet de loi ne fait pas allusion ici au terme "enlightenment" qui figure pourtant dans l'alinéa correspondant du texte anglais.]

Étant donné que seulement les devoirs d'informer et de divertir sont assignés à la SRC, il est possible de supposer que le troisième concept (éclairer) est la responsabilité exclusive de ce qu'on décrit maintenant comme "services de programmation télévisée complémentaires". Selon l'alinéa 3(1)i), la prestation de toute la gamme de la programmation incombe à l'ensemble du système canadien de radiodiffusion. Par conséquent, il n'est pas exagéré de supposer que ce

V. Les pouvoirs du CRTC

VI. L'administration financière de la SRC

Un document distinct sur la création des postes de président du Conseil et de président de la Société est également présenté au Comité. Bien que le document soit présenté par le président personnellement, la position fondamentale qui y est exprimée est conforme à celle prise par le Conseil d'administration dans le présent mémoire.

nos suggestions, mais il reste certains points très importants pour la SRC dans le Projet de loi qui préoccupent le Conseil d'administration. Le présent mémoire se concentre sur les aspects du Projet de loi qui, à notre avis, pourraient être polés davantage ou qui, à long terme, pourraient ne pas avoir les résultats envisagés par ses auteurs.

Les opinions exprimées dans ce mémoire traduisent généralement celles du Conseil d'administration de la Société. La rapidité du processus n'a cependant pas permis au Conseil d'accorder à chaque question tout le temps et le soin requis. C'est pourquoi la Société se fera plaisir d'indiquer au Comité les commentaires ou les opinions qui ne représentent pas les vues officielles du Conseil. La plupart des positions officielles résultent des délibérations du Conseil.

Les opinions ou commentaires sont regroupés selon les rubriques suivantes :

I. Le mandat de la SRC

1. Éclairer
 2. Radio
 3. Le service public et les recettes publicitaires
 4. Services de programmation télévisée
 5. Langues officielles
 6. Priorité des services des radiodiffuseurs publics
- #### II. La liberté d'expression

III. L'indépendance de la SRC

IV. La structure de la haute direction de la SRC

La Société Radio-Canada est heureuse de pouvoir participer au processus d'examen du Projet de loi C-136. Nous nous réjouissons du dépôt du projet de loi ainsi que de la politique qui l'accompagne en matière de radiodiffusion. De toute évidence, cela constitue un moment important dans l'évolution de la radiodiffusion au Canada. La SRC a eu l'occasion de remercier le ministre et ses fonctionnaires de nous avoir permis de faire des suggestions au cours de la préparation du Projet de loi. Nous aimerions maintenant le faire publiquement.

À notre avis, ces documents renferment plusieurs éléments valables qui permettront au secteur de la radiodiffusion, l'un des plus importants du domaine culturel, de s'ajuster aux conditions de la vie moderne.

Nous sommes évidemment heureux de constater la réaffirmation du rôle de la SRC comme élément central du système canadien de radiodiffusion.

Toutefois, nous croyons raisonnable d'envisager le Projet de loi comme une oeuvre en voie de réalisation. L'existence même du Comité et les travaux qu'il a entrepris en sont la preuve. Le Projet de loi amènera la création d'un instrument qui aura des conséquences profondes sur la vie culturelle du Canada pendant de nombreuses années. C'est pourquoi nous croyons qu'il est essentiel que cet instrument soit forgé avec le plus de soin et de prévoyance possible. Nous nous réjouissons donc de l'occasion qui nous est offerte de contribuer à cet effort.

Ces dernières années, la Société a produit de nombreux et importants documents de principes. Elle a également comparu à plusieurs reprises devant le Comité permanent des communications et de la culture. Il nous fait plaisir de constater qu'on a tenu compte d'un grand nombre de



Société Radio-Canada
Canadian Broadcasting Corporation

Mémoire de la

Société Radio-Canada

au Comité législatif

sur le Projet de loi C-136

Le 25 août 1988

